

ha superado con mucho) o China, ambos con fuerte intervención estatal, que combinaron las estrategias de sustitución de importaciones y la apertura económica. Señala (en concordancia con Gordon y Huber, capítulos 2 y 9) que el éxito de estos países se debe a que no siguieron los mandatos de los organismos internacionales, sino su propio camino.

La propuesta de Calva no es regresar al modelo de sustitución de importaciones pues reconoce los errores cometidos en ese periodo⁷ y las diferencias en el entorno internacional. Propone diez instrumentos de política económica viables para lograr que nuestro país, dentro de las realidades del nuevo entorno económico y político internacional, logre un desarrollo sostenido con equidad.

La primera parte del libro cierra con el trabajo de Araceli Damián, que presenta la evolución de la pobreza en América Latina y en México. La autora ofrece cifras de la evolución de la pobreza en América Latina según los datos publicados por la CEPAL y señala (en concordancia con David Gordon, Eduardo Bustelo y Evelyne Huber, capítulos 2, 7 y 9) que las políticas económicas neoliberales no han logrado restablecer los niveles (menos altos) de pobreza observados a inicios de los ochenta. Apunta que la reducción de los niveles de pobreza a inicios de los noventa permitió a los defensores de estas políticas argumentar en favor de su efectividad. No obstante, a finales de la década las crisis de Argentina y Uruguay, sobre todo, volvieron a poner en duda los alcances de tales medidas.

En la segunda parte del trabajo analiza las tendencias recientes de evolución de la pobreza según el género en América Latina y sostiene que durante los noventa la región pasó por un periodo de "masculinización" de ésta, revirtiendo las tendencias que otros investigadores habían señalado durante los setenta y los ochenta. Muestra, asimismo, que en los noventa se observa una reducción de la desigualdad de género en los indicadores de educación e ingreso. No obstante, señala que parte de la reducción de la brecha de ingresos se explica porque el salario masculino experimentó una contracción más fuerte que el femenino en varios países de la región.

Con base en los avances en los niveles educativos, sobre todo de las mujeres y de las generaciones jóvenes, pone en duda el supuesto de que a mayor educación menores serán los niveles de pobreza, sobre el que se basan los programas de transferencias condicionadas ligados a la educación, como el Oportunidades en México (que dan un apoyo monetario más alto para las mujeres). Como la evidencia lo constata para América Latina, el aumento en los niveles de educación no es condición suficiente para reducir la pobreza, ya que el nivel de ésta en la región es el mismo de dos décadas atrás.

⁷ Enumera los siguientes errores: una política cambiaria deficiente, crecimiento del déficit de cuenta corriente, intento de corregir el desequilibrio externo mediante un hipertrofiado proteccionismo comercial, sobrevaluación cambiaria provocando un sesgo antiexportador; manejo imprudente de las finanzas públicas, ampliando la brecha ingreso-gasto público insostenible a largo plazo, economía del derroche; omisión de ajustes en la estrategia general de industrialización.

Sobre México, Damián ofrece cifras más detalladas de la evolución de largo plazo de la pobreza (1968-2000), utilizando varios métodos (el de la CEPAL, el que aplica el Banco Mundial, la línea de pobreza basada en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de Coplamar y el Método de Medición integrada de la Pobreza, MMIP). Muestra que todos los métodos arrojan como resultado que la pobreza es más alta a finales de siglo que a finales de los sesenta.

Analiza las limitaciones del método oficial de medición de la pobreza utilizado en el país a partir de 2002 y muestra que éste también subestima la pobreza. Dedicar parte del trabajo a exponer los problemas de comparabilidad de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2000-2002, por las modificaciones que se hicieron a esta última, y señala que éstas imposibilitan comparar la evolución de la pobreza en México en ese periodo.

Presenta la evolución reciente de la pobreza en México utilizando el método oficial y compara estos resultados con los que se obtienen con la línea de pobreza 3 (LP3) propuesta por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, y que el gobierno rechazó; con la LP3 corregida⁸ y finalmente con el MMIP. Concluye que, dada la subestimación de la LP oficial, un importante porcentaje de la población pobre en México ha quedado fuera de cualquier posibilidad de recibir apoyo de los programas gubernamentales de lucha contra la pobreza. Sostiene que la subestimación de la LP significa minimizar, en los hechos, los derechos humanos oficialmente reconocidos a la población mexicana en la legislación.

MODELOS DE BIENESTAR SOCIAL EN EL CENTRO Y EN LA PERIFERIA

Gosta Esping-Andersen ha desarrollado una tipología de estados de bienestar (EB) que es útil resumir para ubicar mejor la discusión de los trabajos que se presentan en la segunda parte del libro. Este autor dice que "en las sociedades pre-capitalistas pocos trabajadores eran mercancías en el sentido de que su supervivencia dependiese de la venta de su fuerza de trabajo. Es cuando los mercados se vuelven universales y hegemónicos cuando el bienestar de los individuos pasa a depender del nexo monetario. La introducción de los derechos sociales implica liberar a las personas del estatus de mercancía pura. La desmercantilización ocurre cuando un servicio es prestado como un derecho y cuando una persona puede sustentarse sin depender del mercado".⁹ La escuela primaria, pública y

⁸ La corrección consiste en seleccionar el grupo poblacional de referencia para el cálculo de la línea de pobreza, con el criterio de que su gasto per cápita en alimentos (y no su ingreso per cápita, como lo hizo el Comité) sea igual al costo per cápita de la canasta alimentaria.

⁹ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990, pp. 21-22.

gratuita, constituye un buen ejemplo de servicio que ha salido de la esfera del mercado y, al dejar de ser una mercancía, se convierte en un valor de uso social y colectivo, que el niño puede disfrutar sin depender de la capacidad de pago de sus padres.

Pero este autor lleva el concepto más allá, porque no sólo se refiere a los servicios prestados como un derecho sino también a la capacidad de sustentarse sin depender del mercado. Para él, el acto radical de desmercantilización consiste en hacer que la fuerza de trabajo no sea una mercancía de venta forzosa en el mercado para la subsistencia del individuo. Cuando esto ocurre los estados de bienestar logran la desmercantilización plena de la vida social. El autor clasifica los modelos del estado de bienestar en tres tipos:

El modelo dominado por la asistencia social, al que llama modelo "liberal" o residual, donde los derechos a la asistencia dependen de la demostración de necesidad. Para ser beneficiario, el individuo tiene que comprobar que no tiene medios suficientes y que, por tanto, necesita la asistencia social. Los beneficios son magros; sólo se ofrece una red de seguridad de última instancia, y se presiona a todos a participar en el mercado; la desmercantilización lograda es mínima. El arquetipo del modelo se encuentra en Estados Unidos. Es el que el Banco Mundial está promoviendo en los países periféricos.

El segundo modelo es el de la seguridad social obligatoria o "conservador corporativista", que provee derechos amplios a los asegurados pero los beneficios dependen casi totalmente de las contribuciones individuales y, por tanto, del empleo, lo que resulta en escasa desmercantilización en su sentido radical. Se cubre a toda la población a través del mecanismo de la seguridad social. El calificativo conservador se explica por el principio de subsidiariedad del estado benefactor respecto a la familia: éste sólo interviene si la familia no puede hacerlo, por lo cual el modelo no estimula la participación económica de la mujer ni la independencia de los jóvenes. Los prototipos son Alemania, Francia e Italia.

En el tercer modelo, al que Esping-Andersen llama "socialdemócrata", los principios de universalismo y desmercantilización fueron extendidos también a las nuevas clases medias, por lo cual se habría logrado una igualdad a nivel más alto y no una igualdad de necesidades mínimas. Otro elemento de este modelo es que los costos de la reproducción familiar son socializados, estimulando la independencia individual al otorgar transferencias directas a los menores y a los ancianos e inválidos. Pero el elemento distintivo es que el derecho al trabajo queda en condiciones de igualdad con el *derecho a la protección plena del ingreso*. Este es, desde luego, el más desmercantilizado de los modelos; los prototipos son los países escandinavos.

La segunda parte del libro inicia con el trabajo de Eduardo Bustelo quien pone en tela de juicio las premisas sobre las que se basa la política social neoliberal puesta en marcha en América Latina a partir de la crisis de la deuda de los ochenta. Como la mayoría de los autores arriba mencionados, sostiene que, a pesar de las reformas económicas neoliberales, a principios del siglo XXI no se ha

logrado sentar las bases para un desarrollo económico y social que mejore el bienestar de los pueblos y corrija la desigual distribución de los ingresos y las disparidades sociales. Si bien se observa un "progreso" en indicadores sociales ("blandos"), como educación y salud, no sucede lo mismo con la pobreza, que permanece estable.

Señala que la falta de dinamismo económico, la volatilidad elevada y la recesión en casi toda la región ponen el equilibrio fiscal en primer plano, lo que hace que las políticas económicas se muevan procíclicamente agravando las recesiones. Examina en primer término cómo se dio el nacimiento del estado de bienestar en Europa y afirma que éste se construyó a partir de un proyecto nacional que buscaba edificar una sociedad más igualitaria basada en una solidaridad intra e inter clases. En ese contexto, contar con un empleo se constituyó en la dimensión básica de la ciudadanía, y el salario fundamentaba la autonomía vital y moral del ciudadano asociado a un sistema de protección para él y su familia a lo largo de la vida.

No obstante, afirma que, dado que la idea de sociedad en la cultura moderna cobijó una tensión entre ésta y lo individual, las crisis económicas y el retorno de la vertiente liberal resultaron a favor del individuo, las políticas se rediseñaron con base en el utilitarismo y se puso en el primer plano lo económico. En este marco, en el que se concibe que la garantía del éxito individual es posible gracias a las libertades "negativas", el individualismo se convierte en la cuna de la insensibilidad. Siguiendo a Durkheim, Bustelo afirma que el individualismo es casi sinónimo de anomia, lo que disuelve cualquier posibilidad de solidaridad orgánica.

Bustelo plantea que la idea de sociedad ha sido débil en América Latina dado que siempre tuvimos una sociedad poco integrada, con profundas segmentaciones y grandes disparidades. En el marco de la globalización, la viabilidad de una "sociedad nacional" se vuelve aún más endeble en la región, debido a que la política tiene ahora un carácter extraterritorial, en el sentido de que los estados nacionales ya no tienen posibilidades de controlar y regular las fuerzas económicas y sobre todo las financieras.

Por otro lado, las políticas neoliberales centradas en el interés individual pugnar por el desmantelamiento del Estado al acentuar la privatización del espacio público. Analiza cómo el surgimiento de las identidades sociales (ser mujer, niño, anciano, etc.) ha fomentado el individualismo, al mismo tiempo que el actuar de las ONG fomenta la fragmentación y la visión asistencialista de la política social.

Analiza la transformación de la educación, la cual se ha alejado de principios universalistas y conformadores de identidades nacionales y se orienta al éxito individual y económico. Asimismo, sostiene que el cambio de la relación capital-trabajo y el determinismo tecnológico¹⁰ que impera socialmente han llevado a

¹⁰ Es decir, el supuesto que sostiene que es la evolución tecnológica, no la sociedad, la que determina la relación capital-trabajo.

un excedente laboral, pero que, mientras en Europa la discusión es sobre cómo distribuir el tiempo libre socialmente, en los países latinoamericanos el problema es el exceso de tiempo en el cual no se trabaja con una remuneración adecuada que permita a un gran contingente asegurar su sustento. Como consecuencia no hay ciudadanía y, dada la situación de pobreza, tampoco autonomía moral sino dependencia.

Bustelo critica la introducción del lenguaje economicista en el de la política social. El concepto de sociedad se transforma así en el de capital social, el cual oculta las relaciones sociales de poder y, por tanto, desplaza a la política. Señala que el concepto de utilidad subyace al de capital social. A nivel microeconómico la función individual maximizadora de utilidad está definida por la elección de la "red social" que a uno más convenga. A nivel macroeconómico el capital social se define como un conjunto de valores que potencian las relaciones de confianza, minimizan los costos de transacción y favorecen el crecimiento económico. En el enfoque del capital social, las relaciones sociales están al servicio del mercado. En cambio, en el paradigma tradicional de política social la economía y los mercados eran vistos como la base material de la ciudadanía conformada por una sociedad de valores compartidos y con un condimento moral irreducible al cálculo económico.

Para Bustelo, lo social debe recolocarse dentro del espacio público, fortaleciendo la democracia y sus instituciones. Se requiere construir un orden moral de valores compartidos siendo el superior el de la justicia; resignificar lo social conlleva construir una sociedad autónoma con posibilidad de definir su propia vía; generar empleos productivos que posibiliten el acceso a una ciudadanía emancipada. Sin aferrarse a una visión nostálgica llama a plantear un nuevo concepto "social histórico" que se coloque en el eje de la igualdad.

La conferencia de Felipe González, ex presidente de España, reflexiona sobre las dificultades que enfrentan los países de América Latina para reducir la pobreza. Con base en su experiencia como gobernante del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), y coincidiendo con Evelyn Huber, afirma que sí es posible lograr la reconversión industrial, la liberalización de la economía y el desarrollo social. Plantea que el problema de la pobreza en América Latina no se debe sólo a la falta de crecimiento económico sino también a una crisis de redistribución. Sostiene que eliminar la pobreza extrema es un desafío moral y ético, pero que la población requiere no sólo superarla sino alcanzar la dignidad y la ciudadanía. Para ello se necesita ir más allá de la alimentación. Propone establecer mecanismos que garanticen que los pobres tengan mayores derechos, como la seguridad de la tenencia de la tierra y el acceso a microcréditos.

El ex presidente señala que los países de la región enfrentan serios condicionamientos y restricciones por parte de los organismos internacionales que frenan su desarrollo económico y social, como la exigencia de mantener un alto superávit, o el cobro de elevados intereses, comparativamente con los que pagan los países más desarrollados. Plantea que para tener una política de lucha contra

la pobreza efectiva se requiere abolir los fundamentalismos (como los pregondos por el consenso de Washington o como la negativa absoluta a la liberación de las economías).

El trabajo de Evelyn Huber analiza la dinámica de la política social en América Latina en los ochenta y noventa. Examina los modelos de seguridad social tradicionales que prevalecían en los distintos países latinoamericanos antes de la crisis de la deuda, y muestra que su cobertura era muy desigual, fluctuando entre 10 y 60% de la población económicamente activa. De acuerdo con la autora, la limitada cobertura provocaba que en muchos casos el sistema fuera regresivo para el conjunto de la sociedad, ya que los impuestos de todos eran utilizados para los programas de unos cuantos afiliados. Sostiene que la parte más importante de la política social para los que se encontraban fuera del mercado laboral formal (y fuera de la seguridad social) era el control de precios y los subsidios a productos alimentarios y al transporte.¹¹

Observa que la puesta en práctica de las políticas neoliberales generó un crecimiento acelerado de las tasas de subempleo y desempleo, así como de las de pobreza, y los recortes al gasto social produjeron una caída en el valor real de los salarios, las pensiones, la cantidad y calidad de los servicios de salud, educación, etc. Uno de los efectos más negativos de la austeridad y el ajuste estructural fue la eliminación del control de precios y de los subsidios a los productos básicos. Por otra parte, la apertura de las economías nacionales produjo la quiebra de medianas y grandes empresas, con lo que sus empleados perdieron la cobertura de salud y seguridad social. El resultado en toda América Latina fue el aumento de la desigualdad en el ingreso y de la pobreza.

La autora distingue dos tipos de evolución del estado benefactor en los noventa en la región: 1] individualización y privatización de las pensiones aunada a una política social focalizada, lo que tuvo lugar en la mayoría de los países, y 2] universalización de los beneficios y mantenimiento de la responsabilidad del estado, que sólo ocurrió en Costa Rica y Uruguay. En algunos países el sistema de pensiones individualizado eliminó la responsabilidad del empleador de contribuir a éste, las tasas de interés pagadas a los asegurados en estos esquemas son bajas, y no se logró tampoco la cobertura universal, ya que, aunque los que trabajan en el sector informal pueden abrir sus cuentas, los pagos muy altos que tienen que hacer se han convertido en una barrera para que ello ocurra.

El gasto en programas focalizados fue mucho más bajo que el que se realizaba en los esquemas universales y, según la autora, aunque no resolvieron el problema de la pobreza, sí permitieron que no se deterioraran indicadores que son supervisados internacionalmente, como la mortalidad infantil. En contraste, en Costa Rica se fortaleció el sistema universalista de salud y pensiones y se buscó solidificar sus bases financieras. También se llevaron a cabo programas focaliza-

¹¹ Habría que añadir la educación pública gratuita y la construcción de redes de agua, alcantarillado y electricidad.

dos pero éstos más que sustitutos han sido complementarios de los programas universalistas.

En general, las reformas a los cuidados de la salud han sido más lentas y menos globales que las de pensiones. En este rubro se dio prioridad a los programas preventivos respecto de los curativos, con lo que se redujeron costos. Asimismo se buscó una combinación pública/privada de provisión de servicios.

Esta autora sostiene que, a pesar de que a principios de los noventa hubo crecimiento económico y aumentó el peso del gasto social en el total (como resultado de la contracción del gasto público total), y una caída de las tasas de pobreza en muchos países latinoamericanos, no se lograron restablecer los niveles más bajos de ésta observados a finales de los setenta.

De acuerdo con Huber, los organismos internacionales han mostrado, desde finales de los ochenta, preocupación no sólo por las reformas económicas sino también por las sociales, debido a tres razones: 1] consideran que las redes sociales de protección son esenciales para prevenir la posible interrupción del proceso de ajuste económico que podría ocasionar el brote de protestas sociales generalizadas;¹² 2] dado el peso fiscal muy alto que representan los esquemas de seguridad social en países más desarrollados, debían impulsarse cambios en ésta en los países en desarrollo para evitar poner en riesgo la estabilidad fiscal, y 3] reconocieron que, a pesar del crecimiento económico logrado a inicios de los noventa, no se redujo la pobreza en la medida prometida.

La autora cuestiona dos ideas difundidas por el Banco Mundial: 1] que el aumento en la inversión de capital humano reduce la pobreza y la desigualdad; 2] que los esquemas universalistas desperdician dinero en la clase media y alta. En cuanto a este último punto, afirma que pierde validez en un contexto donde exista un sistema de impuestos efectivo para recuperar dicha "pérdida". Critica el hecho de que la reforma fiscal, puesta en la agenda desde el inicio, no se relaciona con los esquemas de salud y seguridad social. Por el contrario, se promovieron la reducción de las tasas máximas de impuesto sobre la renta y el establecimiento de impuestos al valor agregado, con consecuencias regresivas en la distribución del ingreso.¹³

Huber señala que el tipo y grado de las reformas llevadas a cabo estuvieron determinados por el balance de poder entre los promotores (burguesía internacional, profesionales altamente calificados del sector privado, tecnócratas) y los opositores (burguesía orientada a la producción doméstica, sindicatos y movimientos sociales) de las reformas neoliberales.

Compara el desarrollo de los estados de bienestar en las últimas décadas entre los países de Europa occidental y los de América Latina y distingue las siguientes

¹² Esta preocupación también la manifiesta Nora Lustig (capítulo 4).

¹³ Es evidente que, siguiendo el argumento de la autora, se podrían haber mantenido las tasas máximas del impuesto sobre la renta para financiar los subsidios generalizados que fueron eliminados argumentando insuficiencia de recursos.

diferencias: 1] el proceso de globalización modificó en mayor grado las economías latinoamericanas; 2] el estado mismo, las instituciones democráticas y las fuerzas internas que apoyan el objetivo universalista y solidario de las políticas sociales de protección tuvieron menos fuerza en América Latina; 3] los partidos políticos, y en especial los democráticos de izquierda, son mucho más débiles en América Latina; 4] los sindicatos tienen menos peso y se debilitaron más con las crisis y los regímenes militares; por otra parte, los sindicatos, como en México y Argentina, están cooptados por los partidos que llevaron a cabo las reformas neoliberales; 5] dadas las diferencias en el nivel de endeudamiento y en los problemas para enfrentar los pagos, los países europeos estaban en una mejor posición para diseñar por sí mismos sus políticas de austeridad.

Con relación a la debilidad institucional en América Latina, Huber retoma el concepto de democracia "delegativa" de O'Donnell, que se refiere al comportamiento autoritario del poder ejecutivo en algunos países que se consideran depositarios del sentir nacional y miran las leyes como un obstáculo para lograr efectiva y eficientemente los objetivos nacionales. Por otra parte, este tipo de democracia se caracteriza por su poca supervisión y su control horizontal, es decir, la inexistencia (o debilidad) de instancias encargadas de asegurar el cumplimiento de las leyes.

La autora concuerda con Felipe González (capítulo 8) en el sentido de que la experiencia europea demuestra que se puede lograr una apertura económica compatible con un estado de bienestar generoso, que el éxito depende del camino adoptado para que las economías puedan competir mundialmente. El de la manufactura intensiva en mano de obra barata no es el apropiado para los países de América Latina, ya que simplemente no pueden competir con países como China en este tipo de mercados.¹⁴

Asimismo sostiene que la posibilidad de llevar a cabo políticas sociales comprensivas, universalistas y redistributivas depende de la capacidad regulatoria y extractiva del Estado, que en América Latina es baja. Señala que en los países de la región la sociedad (sobre todo las clases altas) no está dispuesta a pagar impuestos porque, dadas las características del estado de bienestar desarrollado no recibe ningún beneficio.

El trabajo de Viviane Brachet muestra los obstáculos que se han enfrentado en nuestro país para construir un estado de bienestar comprensivo. Sostiene que, mientras que en Europa hubo continuidad entre la obtención de los derechos civiles y la construcción del estado de bienestar (dado que los grupos subalternos ganaron espacios políticos mediante el sufragio), en nuestra región la construcción del estado de bienestar se dio en contextos autoritarios e inestables. Desde

¹⁴ La "carrera hacia abajo", como la llama Gordon (capítulo 1), y que en América Latina se ha llamado "dumping social", lleva a todos los países, a la larga, al agravamiento de la pobreza y al desmantelamiento de derechos sociales. Por ello, en última instancia, la batalla ya no puede ser en cada país, sino que tiene que hacerse a escala mundial.

inicio de la era independentista, en las nuevas repúblicas latinoamericanas el estado de bienestar fue impulsado por los gobernantes verticalmente con una racionalidad productiva pura.

De acuerdo con la autora, el estado independentista mexicano tuvo especial preocupación por ampliar la educación (primaria), dejando la salud en manos de la Iglesia, que tradicionalmente se había hecho cargo de la asistencia a los más pobres desde la colonia. Durante el porfiriato la pobreza fue vista como un mecanismo de eliminación de los menos aptos, por lo que no había ninguna obligación moral de aliviar las injusticias sociales.

Para Brachet-Márquez, la Constitución de 1917, si bien no logró conformar un estado de bienestar amplio, estableció las bases para el reparto de tierras, fijó los parámetros de la relación capital-trabajo, de la seguridad social (incluyendo salud), de la educación (gratuita, laica y obligatoria) y de la vivienda popular. La autora sostiene que los diversos gobiernos posrevolucionarios enfrentaron la resistencia de los empresarios y las clases altas para introducir beneficios para los trabajadores y sus familias. No obstante, se obtuvieron diversos logros, como el reparto de tierras a los campesinos y el establecimiento y promoción de los derechos de los trabajadores.

Señala que el estado mexicano limitó su idea de justicia social universalista a la educación (aunque dejó que las desigualdades regionales y sociales acumuladas se reprodujeran en la red educativa). Asimismo, los obreros fueron sometidos mediante el control férreo por parte del PRI y el establecimiento de procedimientos largos y complejos para hacer estallar huelgas. Por otra parte, se desarrolló un sistema de salud desigual, dividido entre los trabajadores y sus familiares (derechohabientes) y la llamada "población abierta".

La autora explica que durante el periodo de López Portillo el auge petrolero permitió construir programas novedosos para combatir la pobreza, establecer organismos de construcción de vivienda popular y de regularización de la tenencia de la tierra urbana; ampliar la cobertura educativa; establecer un sistema de venta de alimentos básicos con precios controlados (beneficiándose sobre todo pobres urbanos y sectores medios). También se buscó lograr la autosuficiencia alimentaria mediante el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), proyecto que, según la autora, no tuvo éxito. En su opinión, éste fue el único periodo gubernamental en el que se logró ganar la guerra contra la pobreza.

Brachet sostiene que, a pesar de que la crisis de 1982 fue aguda, el estado de bienestar no se dismanteló abruptamente, dado que se buscó protegerlo. Sin embargo, la promesa de reducir el gasto público hecha al FMI provocó una reducción del presupuesto con un desmejoramiento generalizado en la calidad de los servicios y las condiciones de trabajo en el sector educativo y de salud.¹⁵

¹⁵ Al respecto, Julio Boltvinik ("Welfare, Inequality, and Poverty in Mexico", en K. Middlebrook y E. Zepeda, *Confronting Development. Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford,

Considera que el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), creado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, es el primero que intentó demostrar las bondades de atacar la pobreza de forma directa.¹⁶ No fue sino hasta el sexenio de Zedillo cuando se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres, ahora Oportunidades) con un sistema dirigido a las zonas de pobreza extrema rural.¹⁷ Otra de las reformas en este sexenio fue el sistema de pensiones, donde se privatizó la administración de los fondos de retiro, significando para los trabajadores un aumento de cotizaciones para alcanzar beneficios comparables a los esquemas anteriores, siendo los empresarios los favorecidos por la reducción del monto de sus contribuciones.

Concluye que la construcción del estado de bienestar ha estado controlada por las élites políticas y económicas, lo que ha producido que esté fragmentado y sea inequitativo e incompleto. En cuanto a las políticas de lucha contra la pobreza, sostiene que han dividido a la población entre los "no pobres" de ingreso modesto que fueron recibiendo cada vez menos apoyos en detrimento de su capacidad adquisitiva; los pobres que recibían algún beneficio (Coplamar, Pronasol, etc.) pero que fueron excluidos de los beneficios desde 1997; y los extremadamente pobres objeto de programas focalizados.

Brachet sintetiza de la siguiente manera los obstáculos reales para un desarrollo más amplio del estado de bienestar: "La situación de penuria presupuestal en el gasto social (con algunas interrupciones de prosperidad) es característica de todo el periodo considerado. Se debe, en primera instancia, a las dificultades, compartidas por otros países de la periferia, para extraer la plusvalía del aparato productivo por medio de impuestos. Pero esta penuria fiscal también se relacio-

Stanford University Press, 2003, pp. 385-446) construyó cuatro series de gasto público social per cápita para el periodo 1970-2000, usando cuatro diferentes deflatores del gasto social. Cuando se usan deflatores genéricos, como el índice de precios implícito del PIB o el índice nacional de precios al consumidor, el gasto social per cápita en términos reales cae abruptamente tanto después de la crisis de 1982, como de la de 1986 y 1994-1995. Si esto reflejara la realidad, el gasto social se habría reducido a la mitad entre 1981 y 1988. Se hubiese tratado de una auténtica catástrofe nacional. Pero estos índices, señala Boltvinik, no son adecuados como deflatores del gasto social. Cuando se usan índices de precios apropiados a la naturaleza del gasto social (el autor usó dos, el más adecuado de los cuales es el promedio de los índices de precios del consumo público de educación y el respectivo de salud) el panorama es completamente distinto: entre 1981 y 1988 el gasto social per cápita disminuye en 12%, muy lejos de la imagen catastrófica precedente (pp. 415-418 y gráfica 11.3). Por eso tiene razón Brachet cuando subraya el deterioro de las condiciones de trabajo en educación y salud, ya que lo que se deterioró brutalmente fueron los salarios reales de profesores, médicos y enfermeras.

¹⁶ La focalización del Pronasol, sin embargo, fue en barrios y comunidades, concepto diferente al de hogares individuales.

¹⁷ En realidad la focalización del Progres es escalonada. Primero se seleccionaron localidades (con el criterio de grado de marginación) y después, dentro de ellas, se escogieron hogares. La selección de localidades se ha ido desdibujando al ampliarse el programa. Sin embargo, no es claro si todavía quedan localidades rurales excluidas por no ser de muy alta o alta marginación.

na con una voluntad política ampliamente compartida entre las élites de gastar lo menos posible en políticas sociales."¹⁸

EXPERIENCIAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

La tercera parte de este libro trata sobre las experiencias concretas de lucha contra la pobreza. Inicia con el trabajo de Janssen y Pachico, quienes intentan evaluar cómo la investigación y los avances tecnológicos pueden usarse para combatir la pobreza. Describen las características de ésta en el mundo y sostienen que no está únicamente definida por las carencias de ingresos, sino que tiene muchas dimensiones.¹⁹ Consideran que, dado que mundialmente la pobreza es un problema rural más que urbano,²⁰ es importante considerar el potencial de las innovaciones en la agricultura para los pobres.

Comparan las estrategias seguidas en el periodo de la revolución verde con las que actualmente están en práctica y sostienen que la producción de granos en el mundo ha crecido considerablemente y que el reto ahora es aumentar el valor agregado, más que la producción en los campos de cultivo. Señalan que, incluso cuando los agricultores logran aumentar su producción mediante la adopción de nuevas tecnologías, éstos se enfrentan en diversas ocasiones a una demanda inelástica de productos.

Presentan datos sobre el efecto diferencial que tiene aumentar la producción *versus* el desarrollo de nuevos mercados y sostienen que esto último tiene mayores efectos en el ingreso de los agricultores. De acuerdo con ellos, en América

¹⁸ Hay aquí una doble coincidencia. Por una parte con Huber (capítulo 9), quien identifica la resistencia de la élite económica a pagar impuestos, y por otra parte da la razón a Tøye (capítulo 3).

¹⁹ En coincidencia total con los ponentes de la mesa de medición de la pobreza del coloquio. Véase la quinta parte de este libro, al igual que más adelante en esta introducción.

²⁰ La afirmación de los autores puede ser cierta para algunos criterios de pobreza, pero no lo es para todos. Manteniéndonos en el método de ingresos o de línea de pobreza, mientras más bajas son éstas, por ejemplo las que usa el Banco Mundial, mayor es la proporción de los pobres que vive en el medio rural casi en cualquier parte del mundo. La afirmación no es válida, sin embargo, para América Latina y para México con los métodos usualmente utilizados. Por ejemplo, para el conjunto de América Latina, usando un criterio de 2 500 habitantes para separar las áreas urbanas de las rurales, la CEPAL (*Panorama social de América Latina 2003*, portal electrónico de la CEPAL), del total de 221.4 millones de pobres de la región, 146.7 millones, casi dos terceras partes, vivían en áreas urbanas. En México, usando un límite urbano-rural de 15 000 habitantes, que exagera el peso de lo rural, con la LP3 corregida del Comité Técnico (CT), la proporción de pobres que viven en el medio urbano es de 56.5%; es de 53% tanto con la LP3 del CT como con el MMIP, y es de 49.6% con la línea oficial de pobreza llamada de patrimonio. Con las dos líneas inferiores que usa el gobierno, que llama de capacidades y alimentaria, confirmando lo dicho al empezar este pie de página, la mayor parte de los pobres, en cambio, viven en el medio rural (véase el artículo de Araceli Damián, capítulo 6, para una explicación de estas líneas de pobreza).

Latina los pequeños productores son pobres no por sus limitaciones tecnológicas sino por las restricciones de mercado que enfrentan.

Señalan que dado que los trabajadores agrícolas sin tierra están entre los más pobres es importante crear empleos y que la estrategia es distinta a la que se tiene que seguir en el caso de los pequeños agricultores. No obstante, la mejor opción tanto para aumentar el acceso al empleo como para mejorar las condiciones de vida de los pequeños agricultores la ubican en el desarrollo de mercados y ampliación de créditos y no tanto en la elevación de la productividad (salvo en lugares muy particulares). Sostienen que es importante fomentar la organización de los agricultores o que se integren en cadenas productivas, pero reconocen que la organización de los productores no es suficiente para asegurar su éxito; se requiere que logren niveles altos de calidad y suficiente peso para influir en la agenda nacional o internacional. Además resaltan el hecho de que la innovación en agricultura tiene poco que hacer para superar la pobreza si no se logra un mercado mundial justo.

Óscar Fresneda analiza los logros y deficiencias del sistema de subsidios a la salud en Colombia. La focalización está a cargo del Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisben). Los beneficiarios de los subsidios deben pertenecer a hogares que tengan los niveles 1 o 2 del índice Sisben y se asignan los cupos dando prioridad a ciertos grupos de la población. El índice combina los ingresos del hogar con indicadores directos de condiciones de vida, ponderados a través de un método de componentes principales. Dado que el propósito es identificar los hogares que no pueden participar en el régimen contributivo de salud por sus bajos ingresos, Fresneda analiza la asociación entre el índice Sisben y el ingreso de los hogares. Encuentra un grado de asociación estadística altamente significativo que, sin embargo, "es insuficiente para determinar con precisión los niveles de ingresos de las familias en particular, con la perspectiva de asignación de subsidios". El autor procede, entonces, a analizar los errores de inclusión y exclusión que se cometen cuando se usa el índice Sisben en lugar de líneas de pobreza o la versión matricial del MMIP.²¹ Obtiene que con el Sisben se dan errores muy pequeños de inclusión pero muy altos de exclusión: 62.7% en las áreas urbanas y 31.9% en las rurales, lo que debe interpretarse tomando en cuenta que, como señala Fresneda, los errores de exclusión son "mucho más graves que los de

²¹ La versión matricial del MMIP es el método originalmente desarrollado por Julio Boltvinik, con la estrecha colaboración de Óscar Fresneda, en el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, RLA/86/004 del PNUD. La versión matricial consiste en considerar pobre cualquier hogar que sea pobre por LP o por NBI. Al considerar ambos métodos de identificación de los pobres, los hogares quedan clasificados en cuatro celdas: pobres por ambos métodos; pobres por LP y no pobres por NBI, pobres por NBI y no pobres por LP y, por último, no pobres en ambas dimensiones. El método fue aplicado en muchos países de América Latina. Para una imagen de los niveles de pobreza resultantes con el MMIP matricial y su relación con los niveles por LP y por NBI, véase Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, "Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril de 1992, pp. 380-392.